

TC-001825/026/08

Município: Mariápolis.

Prefeito(s): José Aparecido de Oliveira.

Exercício: 2008.

Requerente(s): José Aparecido de Oliveira - Ex-Prefeito.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 02-02-10, publicado no D.O.E. de 24-02-10.

Advogado(s): Alexandre Massarana da Costa, Juliana Gaban Monteiro Multini e Késia Rezende Guandaline.

Acompanha(m): TC-001825/126/08 e Expediente(s): TC-000754/005/08, TC-001086/005/08 e TC-002387/005/08.

Auditoria atual: UR-18 - DSF-II.

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros

Cuida-se de análise do **Pedido de Reexame** interposto pelo Sr. José Aparecido de Oliveira – Prefeito Municipal de MARIÁPOLIS à época, contra a r. decisão da E. Primeira Câmara que, em sessão de 02.02.10¹, apreciando as Contas relativas ao exercício de 2008 daquela Municipalidade, diante do verificado nos autos, emitiu-lhe **parecer desfavorável** à aprovação das contas.

Segundo motivação da r. decisão atacada, a Administração converteu o orçamento em mera peça de ficção, uma vez que a receita foi manifestamente subestimada, gerando expressivo excesso de arrecadação; e, concomitante, a LOA outorgou ao Executivo, antes do início do exercício, autorização para abertura de recursos no valor de até 90% da estimativa da receita e da despesa; ademais, conferiu ao Prefeito autorização para transposição, remanejamento e transferência de recursos sem autorização legal específica; e, desse modo, ficou descaracterizada inteiramente a peça orçamentária (fls. 232/244).

O r. voto proferido fez ao agravante de que as irregularidades no planejamento da gestão já haviam sido objeto de censura e recomendação em exercícios anteriores, caracterizando motivo para reprovação, nos termos do artigo 33, § 1º, da Lei Complementar estadual n. 709/93.

A r. decisão combatida determinou a instrução complementar em autos apartados dos seguintes pontos: aquisições mediante fracionamento de licitações; pagamento de horas extras; pagamento de subsídios

¹ A E. Primeira Câmara, em Sessão do dia 02.02.10, estava formada pelos ee. Conselheiros Cláudio Ferraz de Alvarenga – Presidente e Relator, Antonio Roque Citadini e Eduardo Bittencourt Carvalho.

aos agentes políticos; exercício de cargos diversos daqueles para os quais os servidores foram nomeados; e, indevida acumulação remunerada de cargos públicos².

O r. parecer recorrido foi publicado no Diário Oficial do Estado de 24.02.10 (fl. 246) e o apelo foi protocolado neste Tribunal em 25.03.10 (fls. 251/303).

Agora, nessa fase recursal, pretende o Recorrente a reforma daquela r. decisão, pugnano pela regularidade das contas.

De suas razões, relata que houve equilíbrio das contas em razão dos resultados alcançados.

Informa que as falhas detectadas tem natureza formal e deveriam ter sido relevadas ao campo das recomendações, a exemplo de decisão precedente nos autos do TC3220/026/06 (Municipalidade de Santo Expedito – contas de 2006).

Alega que a abertura de créditos especiais se deu em razão das necessidades que se apresentaram ao longo da execução orçamentária, a

2 Trecho de interesse do r. voto proferido

"2.1 Os autos revelam (cf. item 1.8, retro) que o Município cumpriu os limites constitucionais e legais de aplicação no ensino, na saúde e, em despesas com o pessoal.

Revelam, ainda, que as contas apresentam superávit orçamentário de 0,2%. O déficit financeiro de R\$ 13.097,32 é menor que o anterior (R\$ 35.304,17). Houve, ainda, superávit econômico de R\$ 1.192.754,49 e patrimonial de R\$ 2.820.318,12 e redução na dívida consolidada líquida em relação à RCL.

A Auditoria registrou (fl. 85) que pelos testes efetuados, "o aumento da taxa da despesa de pessoal nos meses de agosto a dezembro em nada se relaciona com atos de gestão expedidos a partir de 5 de julho de 2008"; portanto, o Município cumpriu o artigo 21, parágrafo único, da LRF.

A situação dos encargos sociais (INSS, FGTS e PASEP) espelhou a regularidade (fls. 73/74).

Os pagamentos dos subsídios do Prefeito e do Vice-Prefeito devem ser objeto de instrução complementar em apartado, tendo em vista o apontamento de que teriam sido objeto de três revisões no mesmo exercício, em percentual excessivo em relação à inflação, a ensejar eventual ressarcimento do erário.

2.2 De todo modo, subsistem nas contas irregularidades graves, que convergem para emissão de parecer desfavorável à aprovação das mesmas, como destacado na manifestação da digna SDG.

Assim é que a Administração realmente converteu o orçamento do Município em mera peça de ficção. A receita foi manifestamente subestimada, gerando expressivo excesso de arrecadação (cf. nota de rodapé nº 1).

Concomitantemente, a LOA outorgou ao Executivo, antes do início do exercício, autorização para abertura de créditos no valor de até 90% da estimativa da receita e da despesa.

Ademais, conferiu ao Prefeito autorização para transposição, remanejamento e transferência de recursos sem autorização legal específica. Assim, descaracterizou inteiramente a peça orçamentária, transformando-a em mera peça de ficção. A atribuição de poderes orçamentários na prática ilimitados ao Prefeito afronta o sistema constitucional e cria condições propícias para o descontrole e desequilíbrio das contas, não podendo, portanto, ser aprovada por esta Corte.

Há, ainda, a agravante de que as irregularidades no planejamento da gestão já foram objeto de censura e recomendação em exercícios anteriores (cf. item 1.9, supra), caracterizando motivo para reprovação, nos termos do artigo 33, § 1º, da Lei Complementar estadual n. 709/93.

O mesmo pode, aliás, ocorrer com outras irregularidades recorrentes nas contas, como o fracionamento e a falta de licitação para aquisição de produtos (inclusive de medicamentos), o pagamento de horas extras excessivas e com habitualidade e a designação de servidores para o exercício de cargos diversos daqueles para os quais foram admitidos.

Nesse contexto, outras falhas subsistentes nos itens "Fiscalização das Receitas", "Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico", "Royalties", "Despesas com Ensino", "Despesas com Saúde", "Outras Despesas", "Contratos", "Ordem Cronológica de Pagamentos", "Pessoal", "Almoxarifado", "Despesa de Pessoal nos Últimos 180 dias do Mandato" (resultante do excessivo pagamento de horas extras) e "Instruções e Recomendações do Tribunal" reforçam a conclusão desfavorável às contas.

2.3 Devem se objeto de instrução complementar em autos apartados: as aquisições mediante fracionamento de licitações; o pagamento de horas extras; o pagamento de subsídios aos agentes políticos; o exercício, por servidores, de cargos diversos daqueles para os quais foram nomeados; a indevida acumulação remunerada de cargos públicos.

2.4 Os repasses públicos ao terceiro setor são objeto de processo específico (TC-589/005/09). Também em processos próprios estão sendo tratadas as admissões de servidores mediante concurso público (TC-590/005/09) e a contratação por tempo determinado (TC-588/005/09).

Os expedientes anexos TC-754/005/08, TC-1086/005/08 e TC-2387/005/08, (considerados no item 1.3, retro) e o acessório TC-1825/126/08 (Acompanhamento da Gestão Fiscal) tratam de assuntos abordados no relatório da Auditoria e serviram de subsídio para o exame das contas.

Devem, portanto, permanecer apensados a estes autos.

2.5 Diante do exposto e à vista da natureza das irregularidades, acolho a conclusão da digna SDG e voto emissão de parecer desfavorável à aprovação das contas em exame.

Determino a formação de autos apartados para instrução complementar das questões mencionadas no item 2.3, supra.

Determino que os expedientes TC-754/005/08, TC-1086/005/08 e TC-2387/005/08 e o acessório TC-1825/126/08 permaneçam apensados a estes autos.

A Auditoria verificará, oportunamente, a efetiva implantação das providências anunciadas pela defesa.

2.6 Esta deliberação não alcança os atos pendentes de apreciação por este Tribunal".

despeito de que as normas brasileiras estariam, há bastante tempo, permitindo que a própria LOA trouxesse autorização genérica para sua alteração.

Diz que essa flexibilidade é sempre útil e necessária à condução da execução orçamentária.

Lembra que o orçamento do período – Lei 1125/07 - autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 90% (noventa por cento) da despesa, disso invocando que houve prévia autorização legislativa para as suplementações censuradas.

Alega que esse limite nem chegou a ser alcançado, uma vez que foram abertos créditos adicionais suplementares decorrentes de excesso de arrecadação, no valor de R\$ 2.036.051,00, equivalentes a 34,83% da despesa; outros ainda, no percentual de 16,33%, devido à anulação de dotações orçamentárias.

Defende que não houve recomendação anterior no tocante ao apontamento destacado junto às contas dos exercícios anteriores – 2005, 2006 e 2007; também, que não teriam sido registrados pela Auditoria, de modo que não teria descumprido determinação desta E.Corte.

Informa que não houve irregularidade na receita estimada, uma vez que o FPM teve um aumento real de 20,4% entre 2007 e 2008, representando uma diferença a maior de R\$ 905.717,66.

O ICMS também respondeu por um acréscimo de R\$ 326.557,15.

E, especialmente, foram assinados convênios que representaram aumento de R\$ 780.407,04 das receitas.

E, no mais, defende pontualmente as questões abordadas nos itens *“renúncia de receitas”, “dívida ativa”, “Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico”, “Royalties”, “despesas com ensino”, “despesas com saúde”, “outras despesas”, “licitações e contratos”, “ordem cronológica de pagamentos”, “despesas com pessoal”, “almoxarifado”, “despesas de pessoal nos últimos 180 dias de mandato”, “Instruções e recomendações do Tribunal”, “subsídios”, “pagamento de horas extras”,* pedindo que seja cancelada a determinação para abertura de apartados.

A Assessoria Técnica anotou que os argumentos apresentados não forneceram elementos suficientes para alterar as máculas que motivaram o r. parecer desfavorável, sendo essa a linha de pensamento adotado por sua i. Chefia, no sentido de não provimento do apelo (fls. 305/310).

A SDG anotou entendimento pela subsistência dos argumentos quanto aos desacertos na planificação do orçamento, em função de que as autorizações para abertura de créditos e transposições não comprometeram a real execução orçamentária, havendo superávit de 0,23%; também, porque foi abatido 57,46% da dívida líquida de curto prazo; pela queda

de 29,34% do endividamento de longo prazo; pelo superávit econômico correspondente a 16,31% da RCL; porque as suplementações alcançaram 34,83% da previsão orçamentária, bem abaixo da combatida autorização inicial de 90%; e, ainda, em razão de que não houve objetiva notícia de que se tenha utilizado a possibilidade constitucional de transposições, remanejamentos e transferências (art. 167, VI, da CF/88).

Assim, a SDG afastou essa questão do r. parecer combatido.

Contudo, o setor entendeu pelo não provimento do recurso, uma vez que o Recorrente se limitou a sustentar a realização do pagamento de horas extras aos servidores, além de não ver solvida falha alusiva à designação de pessoal para cargos diversos daqueles para os quais foram admitidos (fls. 311/312).

O Interessado obteve vista dos autos e reforçou suas razões de recurso com a apresentação de *memoriais* (fls. 317/339).

Agora o Recorrente apresenta quadros indicativos das suas receitas, em franco esforço de justificar o aumento das receitas em razão da entrada imprevisível de recursos de repasses de Convênios e aumento excepcional do FPM e ICMS.

Relembra que o percentual de suplementação apurado em face do excesso de arrecadação foi de 34,83%.

Reverbera que não houve descumprimento de qualquer determinação desta E.Corte, porque o resultado das contas referidas – 2006 e 2007, somente foram publicadas em 18.12.07 e 15.08.09, com trânsito em julgado posterior à elaboração da LOA/08 (abril/07).

Ademais, invoca o posicionamento positivo da SDG no tocante ao afastamento dessas falhas.

Também informa que já procedeu a expressiva diminuição das horas extras realizadas, contudo, realça que o contingente nessa situação era formado por 2/3 de servidores da saúde, destacados para serviços urgentes.

E, ao final, defende que os apontamentos da Auditoria, embora falem em desvio funcional, não comprovam documentalmente que tenha havido acúmulo de cargos ou desvio, tampouco que haveria supressão de requisitos exigidos para os cargos pretensamente desempenhados.

A SDG, por sua vez, anotou que, revendo os autos e ante as alegações complementares, as razões são suficientes para contornar o juízo de rejeição das contas, uma vez que já havia afastado a irregularidade quanto à condução do orçamento.

E, no que diz respeito às demais questões abordadas (excessivas horas extras, exercício de cargos diversos daqueles para os quais os servidores foram

nomeados e indevida acumulação de cargos), lembrou que foram motivo de determinação para instrução em autos apartados, conforme exposto no próprio voto.

Por fim, considerando que as contas dos três últimos exercícios contaram com pareceres favoráveis, sendo que nestas contas foram atendidos os principais indicadores constitucionais, legais e fiscais de gestão, a SDG agora manifesta-se pelo provimento do recurso (fls. 341/342).

Anoto que a situação das últimas contas do Município nesta E.Corte foi a seguinte:

Exercício	Processo	Parecer	DOE
2007	TC-2296/026/07	Favorável – Relator Eduardo Bittencourt Carvalho	15.08.09
2006	TC-3159/026/06	Favorável – Relator Fulvio Julião Biazzi	18.12.07
2005	TC-2707/026/05	Favorável – Relator Cláudio Ferraz de Alvarenga	09.05.07

É o relatório.

VOTO

Em preliminar,

Conheço o Pedido de Reexame, uma vez que o recurso é adequado, foi formulado por parte legítima, sob interesse de agir e de forma tempestiva (*r. parecer publicado em 24.02.10 e apelo protocolado em 25.03.10*).

No mérito,

Inicialmente devo consignar que o novo Direito Financeiro impõe a ação planejada da Administração Pública³, buscando o cumprimento de determinadas metas fiscais e sociais, antes definidas com o apoio da comunidade – pela participação popular⁴, além da aprovação e fiscalização por parte do Poder Legislativo, a quem compete o controle externo local.

Também é preciso dizer que a execução do orçamento é uma gestão complexa, na medida em que se entrelaça ao cumprimento da LDO e do PPA, com amparo nos princípios constitucionais inerentes à Administração Pública, dos quais se destaca a *eficiência* (art. 37, caput, da CF/88), de modo que os recursos públicos sejam aplicados dentro das necessidades e expectativas da comunidade.

E, do mesmo modo, anoto que as transposições, remanejamentos e transferências, institutos a teor do art. 167, VI da CF, devem ser sempre objeto de lei específica e, não, da genérica autorização na lei de orçamento.

Portando, a suplementação orçamentária por meio de decretos deve ser abandonada, uma vez que é prática capaz de distorcer toda a programação antes estabelecida.

Contudo, no caso concreto, considero que a rejeição dos demonstrativos é medida por demais extrema, uma vez que a Origem atendeu aos principais aspectos de gestão avaliados por esta E.Corte⁵.

³ **LC 101/00**

"Art. 1^º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1^º **A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente**, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, **mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas** e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidadas e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar".

⁴ **LC 101/00**

"Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 2009\)](#).

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\)](#)".

⁵ Principais índices e temas verificados

- Aplicação total no ensino:	29,48%
- Investimento no magistério com recursos do Fundeb:	69,62%
- Total de despesas com Fundeb:	100,00%
- Despesas com saúde:	16,83%
- Gastos com pessoal:	41,83%
- Superávit da execução orçamentária:	0,23% - R\$ 17.694,32

Relembro que a motivação expressa no r. parecer combatido indicou que a execução orçamentária foi realizada sobre um orçamento subestimado e, portanto, fictício, permitindo-se a abertura de créditos adicionais na ordem de 90% das despesas fixadas, contrariando recomendações já proferidas por esta E.Corte.

Ocorre que a publicação dos pareceres sobre as contas de 2006 e 2007 se deram em 15.08.09 e 18.12.07, portanto, as determinações constantes nessas contas foram conhecidas posteriormente à data limite de envio do projeto da LOA ao Legislativo local (30.09.07).

E, quanto às contas de 2005 (TC-2707/026/05), vê-se que a publicação do seu r. parecer se deu em 09.05.07, ainda muito próximo à mencionada data limite para entrega do projeto da LOA; e, ainda assim, da r. decisão não constou recomendação expressa em razão de excessos quanto à suplementação do orçamento⁶.

Desse modo, tenho por afastada qualquer indicação de que o Recorrente tenha se insurgido contra as recomendações desta E.Corte no tocante ao principal ponto aqui destacado.

Superada essa questão, vê-se que foi informada a subestimação das receitas, em razão de que, prevista a arrecadação de R\$ 5.845.000,00, entraram nos cofres diferença a maior equivalente a 24,92% (R\$ 1.939.949,83) daquele valor⁷.

- Transferência financeira para a Câmara:	4,44%
- Encargos sociais:	em ordem
- Remuneração dos agentes políticos:	apartado
- Precatórios:	em ordem

⁶ **TC-2707/026/05**

Trechos de interesse do r. voto proferido:

"1.2 O relatório de auditoria in loco (fls. 14/43) apontou as seguintes falhas:

a) Planejamento da Gestão Pública (fls. 15/16) – O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) não atenderam integralmente as exigências legais.

(...)

2.3 As demais falhas apontadas pela Auditoria, embora bem caracterizadas, não formam conjunto suficiente para comprometer as contas. Várias delas são tipicamente formais (v.g., "Despesas com Saúde", "Consistência dos Sistemas Contábeis", "Almoxarifado"). E algumas providências regularizadoras foram anunciadas ("Planejamento da Gestão Pública"; "Outras Despesas"; "Consistência dos Sistemas Contábeis").

(...)

2.5 Diante do exposto, voto pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas em exame.

Recomendo ao Senhor Prefeito Municipal providências para efetiva eliminação das falhas apontadas nos itens "Planejamento da Gestão Pública"; "Dívida Ativa"; "Despesas com Saúde"; "Outras Despesas"; "Consistência dos Sistemas Contábeis"; "Ordem Cronológica de Pagamento"; "Pessoal" (designação de servidores para cargos diversos daqueles para os quais foram nomeados) e "Almoxarifado", bem como nos convites e nos contratos, e, ainda, para o efetivo cumprimento das Instruções e Recomendações do Tribunal".

⁷ **Execução orçamentária de 2009**

	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas				
Receitas Correntes	6.640.631,00	7.989.711,33	20,32%	102,63%
Receitas de Capital	152.747,32	933.154,36	510,91%	11,99%
Contas Retificadoras	(948.378,32)	(1.137.915,86)	19,99%	-14,62%
Ajustes				
Total	5.845.000,00	7.784.949,83		100,00%
Excesso de Arrecadação		1.939.949,83	33,19%	24,92%
Despesas Empenhadas				
Fixação Final	Execução	AH %	AV %	
Despesas Correntes	6.488.939,00	6.398.719,23	-1,39%	82,38%
Despesas de Capital	1.392.112,00	1.368.536,28	-1,69%	17,62%
Res. de contingência				
Ajustes				
Total	7.881.051,00	7.767.255,51		100,00%
Economia Orçamentária		113.795,49	-1,44%	1,47%
Resultado Ex. Orçamentária:	Superávit	17.694,32		0,23%

Contudo, há de ser observado do quadro elaborado pela Auditoria no tocante à RCL, que o valor previsto e tido por subestimado se aproxima muito da arrecadação do exercício anterior (R\$ 5.873.616,98):

Endividamento	2007	A.V./RCL	2008	A.H	A.V./RCL
Rec. Cor. Líquida	5.873.616,98		7.304.342,40	24,36%	
Restos a Pagar	451.337,40	7,68%	388.088,64	-14,01%	5,31%
Dispon. financeiras	445.736,10		404.868,75	-9,17%	
Conc. de garantias					
ARO					
Oper. de crédito					

E, socorrendo-me dos arquivos eletrônicos desta E.Corte (TC-290/026/09 - contas de 2009 – Relatório de Auditoria), pude observar, de forma ainda mais detalhada, que a RCL de 2006 foi de R\$ 5.186.521,23; também, que a RCL de 2005 foi de R\$ 4.562,027,73⁸.

Ou seja, a série histórica de arrecadação não permitia supor, à época da elaboração do Orçamento de 2008, um acréscimo tão substancial quanto o verificado.

Disso considero em favor do Recorrente, que não tenha intencionalmente subestimado as receitas do período, a fim de que dele pudesse dispor livremente pela edição de Decretos.

É bem verdade que a prévia autorização na LOA para sua suplementação em até 90% (noventa por cento) vai contra toda programação estabelecida, outorgando-se função institucional fundamental do Legislativo ao Poder Executivo.

Contudo, não se pode esquecer que foi a própria Edilidade quem laborou nessa situação, devendo ser recomendada à atenção aos preceitos da gestão fiscal responsável.

Ademais, as suplementações alcançaram tão somente 34,83%, muito longe do limite autorizado.

E, não obstante a notícia do incremento na transferência do FPM no período, também há de ser considerada a soma dos valores obtidos pelos convênios assinados, a qual atingiu R\$ 780.407,04 e, por si só, já representou 13,85% acima da receita estimada.

8

Ex.	RCL	Pessoal e Reflexos	% RCL	Inativos	% RCL
2004	3.787.583,34	1.784.287,64	47,11%	-	0,00%
2005	4.562.027,73	1.924.874,98	42,19%	-	0,00%
2006	5.186.621,23	2.174.343,94	41,92%	-	0,00%
2007	5.873.616,98	2.317.369,19	39,45%	-	0,00%
2008	7.304.342,40	3.055.545,21	41,83%	-	0,00%
2009	7.257.920,18	3.375.725,11	46,51%	-	0,00%

É de se admitir a imprevisibilidade do repasse de receitas voluntárias.

Nessa conformidade, acompanhando a SDG, **voto pelo provimento** do Pedido de Reexame interposto, a fim de ser emitido outro parecer, agora favorável às contas, mantendo-se, no entanto, as demais determinações constantes no parecer ora reformado e recomendando-se à Origem para que proceda a estudos visando o aperfeiçoamento de seus planos orçamentários, especialmente se abstendo de inserir prévio percentual tão elevado para abertura de créditos adicionais.